

# CONTROLE POLÍTICO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS NO BRASIL — UMA CONTRIBUIÇÃO AO SEU ESTUDO\*

BEATRIZ WAHRLICH\*\*

*1. Introdução: objetivos e pressupostos; 2. O Brasil ao fim da década de 70: breves informações sobre o quadro econômico e político; 3. O papel e a importância das empresas do Estado, no Brasil; 4. Controle interno; 5. Controle externo; 6. Conclusões e perspectivas.*

## 1. *Introdução: objetivos e pressupostos*

Este trabalho tem como objetivo final a discussão do controle político das empresas estatais federais no Brasil. Entretanto, para chegar ao controle político, procurou-se examinar as demais formas de controle, tanto internas quanto externas, que incidem sobre as empresas estatais brasileiras, visto serem elas consideradas básicas ao exercício de um eficaz e responsável controle político.

## 2. *O Brasil ao fim da década de 70: breves informações sobre o quadro econômico e político*

O Brasil vem passando, nos últimos 15 anos, por um acelerado processo de crescimento econômico, sabidamente responsável por diversas disfunções econômicas e sociais, dentro de limitações acentuadas de um quadro político que só recentemente entrou em processo de abertura (*détente*). Algumas informações sucintas sobre o desenvolvimento recente do País fazem-se, pois, necessárias.

O País tem cerca de oito e meio milhões de quilômetros quadrados, com uma população que se aproxima de 120 milhões de habitantes e cresce em torno de 2,5% ao ano. A população é desigualmente distribuída, com uma concentração na faixa litorânea, que se estende por mais de nove mil quilômetros, margeando o oceano Atlântico. Das cinco regiões do país (Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul), as mais densamente populosas são

\* Trabalho elaborado entre setembro e dezembro de 1979, e encaminhado ao Instituto Internacional de Ciências Administrativas (Bruxelas, Bélgica) em dezembro de 1979. Será apresentado ao XVIII Congresso Internacional de Ciências Administrativas, a ser realizado em Madri, Espanha, de 30.06 a 04.07.80. A autora agradece a eficiente colaboração da Assistente de Pesquisa Nilza Pinheiro Moraes e a crítica construtiva dos Profs. José Maria Arantes, Enrique Saravia e Getúlio Carvalho.

\*\* Professora da Escola Brasileira de Administração Pública — EBAP.

o Nordeste e o Sudeste, vindo após, sucessivamente, as regiões Sul, Centro-Oeste e Norte (a Amazônia). A população urbana supera a população rural, numa proporção aproximada de 60% para aquela e 40% para esta.

Com referência à situação econômica do País, a análise anualmente publicada pela Fundação Getúlio Vargas assinala que os números característicos referentes ao ano de 1978 giram, como de hábito, em torno de três variáveis macro: a taxa de aumento do produto social, a taxa de inflação e a conta externa. Estimativa preliminar do crescimento real da economia situa o aumento do volume físico de bens e serviços, de 1977 para 1978, no ritmo de 6%. Os resultados em termos de taxa de aumento dos preços não foram nada brilhantes. A intensidade da inflação medida através do índice de preços por atacado (disponibilidade interna) — nas atuais circunstâncias o índice de melhor cobertura nacional — denota uma aceleração de 35,5% em 1977 para 43% em 1978. Com muita justeza — continua o comentário da Fundação — o presidente da República assinalou, em sua fala de fim de ano à Nação, “que esta não pode conviver pacificamente com taxas acima dos 40% anuais”. Suas palavras reiteram como prioridade maior dos governos após 1964 o combate à inflação insidiosa e renitente. Ainda segundo a Fundação, as contas externas espelham um déficit no balanço de comércio da ordem de US\$1 bilhão e um déficit em conta-corrente de US\$6 bilhões. A dívida externa bruta na casa dos 42 bilhões deve ser confrontada com uma posição de reservas da ordem de 12 bilhões.<sup>1</sup>

Para melhor situar essas informações, saliente-se que o produto interno bruto atingiu cerca de US\$190 bilhões, e a renda *per capita*, aproximadamente US\$1.600.<sup>2</sup> A desigualdade na distribuição de renda (tanto regional como individual) é unanimemente reconhecida, embora permaneça a controvérsia sobre suas causas, especialmente no que se refere à desigualdade individual.

Constitucionalmente, o Brasil é uma república federativa, compreendendo 23 estados, três territórios e o Distrito Federal. Os estados, por sua vez, se desdobram em municípios, cujo número total é de aproximadamente quatro mil.

Politicamente, o país emerge em 1979 de um período de 15 anos de governo autoritário. Em 1978 iniciou-se, precedido pela concessão de plena liberdade à imprensa (até então limitada), uma abertura (*détente*) que objetiva, através de processo gradualista, a democratização do País, tornando-o finalmente uma democracia representativa, num regime republicano, federativo e presidencialista (como dispõe a Constituição do País).

Do ponto de vista da organização governamental, nos últimos 15 anos houve uma absoluta predominância do governo federal sobre as demais unidades federativas (estados e municípios), bem como um acentuado dese-

<sup>1</sup> A Economia Brasileira, em 1978. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 33(2):4, fev. 1979.

<sup>2</sup> Mensagem dirigida ao Congresso Nacional pelo Presidente da República. *Diário do Congresso Nacional*, 2 mar. 1979. p. 5.

quilíbrio entre os três poderes da federação: Legislativo, Executivo e Judiciário, com o franco domínio do segundo sobre os demais.

Dois únicos partidos políticos funcionaram durante esse período: de um lado, o do governo; do outro, o da oposição. De início, o partido do governo (Arena) era nitidamente majoritário, mas, a partir das eleições de 1974, iniciou-se um crescimento acentuado do partido da oposição (MDB). O Congresso acaba de aprovar uma modificação substancial na legislação sobre partidos políticos, com o abandono do bipartidarismo em favor de maior flexibilidade na organização partidária.<sup>3</sup>

### 3. O papel e a importância das empresas do Estado, no Brasil

#### 3.1 Considerações gerais

A empresa constituída pelo Estado, visando fins econômicos — comenta Caio Tácito Vasconcelos —, tem como antecedentes as companhias holandesas e portuguesas que, nos séculos XV e XVI, corporificavam investimentos da Coroa destinados a alcançar, através da conquista dos mares e terras desconhecidas, novas fontes de suprimentos para os mercados europeus. Contemporaneamente, o fenômeno da crescente intervenção do Estado no domínio econômico realçou o problema dos serviços industriais e comerciais do Estado e de sua estrutura jurídica, inspirada em paradigmas de direito privado. Nasce, por essa forma, novas pessoas jurídicas administrativas, nas quais a forma é privada, mas o substrato é público. O direito administrativo toma de empréstimo ao direito comercial o modelo orgânico das sociedades comerciais, predominantemente o da sociedade por ações, instituindo instrumentos flexíveis de ação administrativa no campo da economia.<sup>4</sup>

A intervenção do Estado na ordem econômica, *através de empresas especialmente instituídas para esse fim*, obedece, no Brasil, a parâmetros estabelecidos pela própria Constituição federal, no seu título III — Da ordem econômica e social.

Atendendo ao princípio geral que rege a sociedade brasileira, qual seja o da opção por um modelo *preponderantemente* de economia de mercado, dispõe a Constituição que às empresas privadas compete, *preferencialmente, com o estímulo e o apoio* do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas. *Apenas em caráter suplementar* da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica. Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas,

<sup>3</sup> Lei n.º 6.767, de 12 de dezembro de 1979

<sup>4</sup> Vasconcelos, Caio Tácito. Controle das empresas do Estado (públicas e mistas). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, III:1-2, jan./mar. 1973.

inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações. A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.<sup>5</sup>

De outro lado, a mesma Constituição amplia o campo de ação das empresas estatais, ao prever a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, *quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa*, assegurados os direitos e garantias individuais. Para atender a essa intervenção a União poderá instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer.<sup>6</sup>

Dessa maneira, três elementos *se alternam ou se congregam* para estabelecimento de empresas estatais, no Brasil: a) necessidade de ação econômica *suplementar* à das empresas privadas; b) imperativo de *segurança nacional*; c) conveniência (talvez conjuntura) de atuação em setor normalmente reservado à empresa privada, mas onde as condições do mercado não ofereçam suficientes condições de lucratividade ao setor privado *nacional* (visto como, obviamente, não caberia ao Estado brasileiro preocupar-se com a lucratividade de subsidiária de companhia estrangeira). Esta última condição tem, portanto, certo ponto de contato com o “imperativo da segurança nacional”.

A lei ordinária, reguladora das entidades empresariais do Estado, obedece fielmente a esses princípios, como se verá a seguir.

### 3.2 Natureza jurídica

As empresas estatais, no Brasil, são entidades da administração indireta ou descentralizada, sob a forma de *sociedade de economia mista* ou de *empresa pública*. Em qualquer desses casos, as entidades são criadas por lei, com personalidade jurídica de direito privado, *para a exploração de atividade econômica*.<sup>7</sup>

A *sociedade de economia mista* é, obrigatoriamente, estabelecida como uma *sociedade anônima*, e suas ações com *direito a voto* devem sempre pertencer, em sua maioria, à União ou a entidades de administração pública indireta (outras sociedades de economia mista ou empresas públicas, tanto

<sup>5</sup> Constituição Federal, art. 170 e seus parágrafos.

<sup>6</sup> Id. art. 163.

<sup>7</sup> Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, arts. 4.º e 5.º. Além das sociedades de economia mista e empresas públicas, esses artigos estabelecem uma terceira categoria de entidade de administração indireta ou descentralizada: a *autarquia*, serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica e receita própria, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. *As autarquias não cabe, portanto, exercer atividades empresariais*. A grande maioria dessas entidades opera nos setores de educação, saúde, assistência e previdência social. Outras têm funções normativas e/ou reguladoras de atividades ligadas à economia (especialmente desenvolvimento econômico) e/ou à segurança nacional.

federais como estaduais ou municipais). Quando a atividade da sociedade de economia mista estiver submetida a regime de monopólio (como no caso da Petrobrás, a empresa estatal que detém o monopólio nacional do petróleo), somente a União poderá possuir, em caráter permanente, a maioria acionária votante e não votante.<sup>8</sup>

Empresa pública é a entidade criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por *força de contingência administrativa*.<sup>9</sup> É, portanto, de caráter situacional, embora não necessariamente temporário.

Assim, a “sociedade de economia mista” constitui, no Brasil, a forma comumente assumida pelas entidades criadas pelo Estado para intervir na economia; e a “empresa pública” seria forma excepcional. Confirma essa regra o fato de serem as entidades constituídas como empresas públicas, no Brasil, muito menos numerosas do que as sociedades de economia mista.

Duas outras características distinguem a empresa pública da sociedade de economia mista, na lei brasileira: sua forma jurídica e a constituição de seu capital. A forma jurídica da empresa pública não está limitada (como acontece à sociedade de economia mista) à de uma sociedade anônima, ou sociedade por ações. Pode, se assim o preferir o Estado, ser dotada de outra das formas jurídicas do direito privado brasileiro.<sup>10</sup> Além disso, somente o Estado, diretamente ou através de outras pessoas jurídicas de direito público interno ou, ainda, de outra empresa estatal, pode ter a propriedade de seu capital.<sup>11</sup> A um simples cidadão, individualmente, ou a uma empresa privada, não é dado esse direito, ainda que minoritariamente e sem direito a voto. Além disso, a maioria do capital votante de qualquer empresa pública federal, pertence, obrigatoriamente, ao Governo federal.

### 3.3 Setores de atuação e época de criação

Em substancioso estudo publicado em fins de 1973, Werner Baer, Isaac Kerstenetzky e Anibal V. Villela examinam as modificações do papel do Estado na economia brasileira e comentam, inicialmente, que a atual predominância do Estado na economia brasileira “não é o resultado de um esquema cuidadosamente concebido”. Decorre, em grande parte, de nume-

<sup>8</sup> Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 5.º e seus parágrafos, c/as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 900, de 29 de setembro de 1969.

<sup>9</sup> Idem, idem.

<sup>10</sup> Exemplos dessas formas, no Direito Comercial Brasileiro: sociedade por cota de responsabilidade limitada, sociedade em nome coletivo, sociedade de capital e indústria etc.

<sup>11</sup> Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 (art. 5.º) com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 900, de 29 de setembro de 1969.

<sup>12</sup> Baer, Werner et alii. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 3(4):883, dez. 1973, veja, também, Saravia, Enrique. Aspectos gerais do comportamento das empresas públicas brasileiras e sua ação internacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 11(1):112-8, jan./mar. 1977.

rosas circunstâncias que, em sua maioria, forçaram o Governo a intervir de maneira crescente no sistema econômico do País. Essas circunstâncias vão desde reações a crises econômicas internacionais e o desejo de controlar as atividades do capital estrangeiro, principalmente no setor de serviços de utilidade pública e na exploração de recursos naturais, até a ambição de industrializar rapidamente um país atrasado.<sup>12</sup>

Utilizando o esquema de análise desses autores, resumindo algumas das informações nela contidas, atualizando ou acrescentando outras, vê-se que, cronologicamente, os estágios de intervenção do Estado na economia brasileira são os seguintes:

— a era pré-1930, relativamente não-intervencionista — em raras ocasiões exercia o Estado seu poder tributário para fins protecionistas. A participação através de entidades da administração indireta só era significativa no setor financeiro (Banco do Brasil, criado no início do século passado, e Caixas Econômicas Federais, a partir de 1861).<sup>13</sup> No início deste século foram nacionalizadas algumas ferrovias, até então do setor privado (em 1929, quase a metade da rede ferroviária do país já estava em mãos do Governo).

— os anos 30, quando se verificou o primeiro surto de intervenção, para proteger a economia do impacto da depressão e apoiar e acelerar o processo de industrialização. Foi criado nessa década, como sociedade de economia mista, o Instituto de Resseguros do Brasil.<sup>14</sup>

— os anos 40, quando foram estabelecidas várias empresas estatais, a maioria fundada em razões de segurança nacional (o país entrara na guerra mundial em 1942). Datam dessa época a Fábrica Nacional de Motores (posteriormente privatizada), a Companhia Vale do Rio Doce<sup>15</sup> que, inicialmente destinada à mineração de ferro, constitui, hoje, um grande e diversificado conglomerado; a Chesf (Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco);<sup>16</sup> a primeira companhia siderúrgica federal (Companhia Siderúrgica Nacional), estabelecida em Volta Redonda, Estado do Rio de Janeiro,<sup>17</sup> e a Companhia Nacional de Alcalis.<sup>18</sup>

— os anos 50, que assinalam a aceleração da industrialização do País e do apoio governamental a esse processo. São desse período, entre outros atos menos importantes, a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, que desempenha desde então um papel-chave no processo desenvol-

<sup>13</sup> As Caixas Econômicas Federais foram fundidas numa autarquia (forma descentralizada de administração do Estado, inicialmente com razoável autonomia), que, em 1969, passou a constituir uma empresa pública (Decreto-lei n.º 759, de 12 de agosto de 1969).

<sup>14</sup> Decreto-lei n.º 1.186, de 3 de abril de 1939

<sup>15</sup> Decreto-lei n.º 4.352, de 1.º de junho de 1942

<sup>16</sup> Decreto-lei n.º 8.031, de 3 de outubro de 1945

<sup>17</sup> Decreto-lei n.º 3.002, de 30 de janeiro de 1941

<sup>18</sup> Decreto-lei n.º 5.684, de 20 de julho de 1943

vimentista brasileiro,<sup>19</sup> e de novas companhias siderúrgicas, a nível estadual (Cosipa e Usiminas);<sup>20</sup> o estabelecimento do monopólio estatal do petróleo, com a conseqüente criação da Petrobrás;<sup>21</sup> a entrada do Estado no campo da geração e distribuição de energia elétrica (Chesf, Furnas, Cemig),<sup>22</sup> campo esse até então na órbita privada; a criação da Rede Ferroviária Federal, integrando, sob a forma de sociedade de economia mista, as ferrovias estatizadas;<sup>23</sup> e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo.<sup>24</sup>

— os anos 60, e os primeiros três anos da década de 70 (e aqui termina a análise de Baer, Kerstenetzky e Villela), caracterizados pela consolidação e crescimento das atividades já desempenhadas pelo Estado no processo intervencionista na economia, e ação em novas áreas; estabelecimento da empresa *holding* das empresas estatais de eletricidade (Eletrobrás);<sup>25</sup> criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel);<sup>26</sup> da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal);<sup>27</sup> da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem);<sup>28</sup> da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur);<sup>29</sup> da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer);<sup>30</sup> do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro);<sup>31</sup> da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme)<sup>32</sup> etc.

Dando prosseguimento à análise dos citados economistas, vê-se que, nos demais anos da década de 70,<sup>33</sup> se acentuam a intervenção na economia e a consolidação dessa intervenção através da administração indireta ou descen-

<sup>19</sup> Criado como autarquia (entidade de administração indireta) pela Lei n.º 1.628, de 20 de junho de 1952, o BNDE foi transformado em empresa pública em 1971 (Lei n.º 5.662, de 21 de junho de 1971). Foi vinculado à Seplan e passou, em 1979, a ser vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio.

<sup>20</sup> Cosipa (Companhia Siderúrgica Paulista): escritura de constituição, 23 de novembro de 1953; Usiminas (Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais): escritura de constituição, 25 de abril de 1956.

<sup>21</sup> Petrobrás: Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953 (sociedade de economia mista).

<sup>22</sup> A Chesf havia sido criada na década de 1940 (Decreto-lei n.º 8.031, de 3 de outubro de 1945), mas só veio a funcionar em 1955 (Veja *Conjuntura Econômica*, junho, 1973, p. 77); Furnas — Centrais Elétricas S.A. (Lei n.º 2.994, de 8 de novembro de 1956). A Cemig (Centrais Elétricas de Minas Gerais S.A.) é empresa estadual, associada, posteriormente, em 1961, à *holding* do sistema de energia elétrica (Eletrobrás).

<sup>23</sup> RFFSA: Lei n.º 3.115, de 16 de março de 1957 (sociedade de economia mista).

<sup>24</sup> BNCC: Lei n.º 1.412, de 13 de agosto de 1951 (sociedade de economia mista).

<sup>25</sup> Eletrobrás: Lei n.º 3.890, de 25 de abril de 1961 (sociedade de economia mista).

<sup>26</sup> Embratel: Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962 (empresa pública, transformada em sociedade de economia mista em 1972 — Decreto n.º 70.913, de 2 de agosto de 1972).

<sup>27</sup> Cobal: Lei Delegada n.º 6, de 26 de setembro de 1962 (empresa pública).

<sup>28</sup> Cibrazem: Lei Delegada n.º 7, de 26 de setembro de 1962 (empresa pública).

<sup>29</sup> Embratur: Decreto-lei n.º 55, de 18 de novembro de 1966 (empresa pública).

<sup>30</sup> Embraer: Decreto-lei n.º 770, de 19 de agosto de 1969 (sociedade de economia mista).

<sup>31</sup> Serpro: Lei n.º 4.516, de 1.º de dezembro de 1964 (empresa pública).

<sup>32</sup> Embrafilme: Decreto-lei n.º 862, de 12 de setembro de 1969 e Lei n.º 6.281, de 19 de dezembro de 1975 (sociedade de economia mista).

<sup>33</sup> A análise dos referidos autores se encerra no ano de 1973.

tralizada (além da ação concomitante dos instrumentos da política econômica e fiscal, cuja análise foge ao objeto deste trabalho). São desta década, entre os mais importantes atos de estabelecimento de sociedades de economia mista e empresas públicas, os seguintes: criação de quatro subsidiárias do BNDE: Finame (Agência Especial de Financiamento Industrial), Embramec (Mecânica Brasileira S.A.), Fibase (Insumos Básicos S.A. — Financiamento e Participação) e Ibrasa (Investimentos Brasileiros S.A.).<sup>34</sup> Associada ao BNDE foi constituída uma empresa binacional — a Abico — Companhia de Investimentos Árabe-Brasileiro.<sup>35</sup> Duas grandes empresas públicas foram instituídas no setor agrícola: a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e a Embrater (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural).<sup>36</sup> As Caixas Econômicas Federais existentes nos estados foram fundidas numa empresa pública,<sup>37</sup> e a autarquia federal Casa da Moeda do Brasil foi transformada numa empresa pública.<sup>38</sup> A ação no campo da siderurgia foi consolidada através da criação da *holding* desse subsetor, a Siderbrás (Siderúrgica Brasileira S.A.);<sup>39</sup> a Petrobrás consolidou-se, expandiu-se e tornou-se um conglomerado de mais de 40 entidades, entre as quais subsidiárias que atuam inclusive a nível internacional; estabeleceu-se uma *holding*, a Telebrás,<sup>40</sup> para o sistema de telecomunicações, que havia crescido extraordinariamente, com cerca de 30 empresas subsidiárias e associadas. Criaram-se a Portobrás (Empresa de Portos do Brasil)<sup>41</sup> e mais duas empresas no subsetor aeronáutico; a Infraero (Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária) e sua subsidiária Arsa (Aeroportos do Rio de Janeiro S.A.);<sup>42</sup> estabeleceu-se uma empresa pública para a indústria de material bélico — Imbel.<sup>43</sup> Finalmente, foi criada a Nuclebrás — Empresas Nucleares Brasileiras, sociedade anônima, com quatro subsidiárias que atuam especializadamente nos campos da mineração, engenharia, enriquecimento isotópico, e equipamentos pesados.<sup>44</sup>

A análise dos dados resumidos evidencia que o período de maior crescimento das empresas estatais, a nível federal, ocorreu a partir de 1967. Ao encerrar-se a década de 70, o número e a diversificação dessas entidades

<sup>34</sup> Finame: Lei n.º 5.662, de 21 de junho de 1971; Embramec: escritura de constituição, 12 de junho de 1974; Fibase: escritura de constituição, 12 de junho de 1974; Ibrasa: escritura de constituição, 12 de junho de 1974.

<sup>35</sup> Decreto n.º 73.713, de 1.º de março de 1974.

<sup>36</sup> Leis n.º 5.851, de 7 de dezembro de 1972 (Embrapa) e n.º 6.126, de 6 de abril de 1974 (Embrater).

<sup>37</sup> CEF: Decreto n.º 66.303, de 6 de março de 1970.

<sup>38</sup> CMB: Decreto-lei n.º 3.895, de 19 de junho de 1973.

<sup>39</sup> Lei n.º 5.919, de 17 de setembro de 1973.

<sup>40</sup> Lei n.º 5.792, de 11 de julho de 1972 (Telebrás, Telecomunicações Brasileiras S.A., hoje com cerca de 30 subsidiárias).

<sup>41</sup> Portobrás: sociedade de economia mista (Lei n.º 6.222, de 10 de julho de 1975).

<sup>42</sup> Infraero: Lei n.º 5.862, de 12 de dezembro de 1972; Arsa: Leis n.º 5.280, de 23 de maio de 1970 e n.º 5.862, de 12 de dezembro de 1972.

<sup>43</sup> Imbel: Lei n.º 6.227, de 14 de julho de 1975.

<sup>44</sup> Nuclebrás: Lei n.º 6.189, de 16 de dezembro de 1974 e Decretos n.ºs 76.802, 76.803, 76.804 e 76.805, todos de 16 de dezembro de 1975.



apresenta sinais de estabilização, embora tenha havido casos de criação de novos órgãos desse tipo, ou de absorção, pelo setor público, de entidades que pertenciam ao setor privado.

*No seu conjunto, sobe a mais de 200 — a 212 precisamente — o número das empresas federais, no Brasil.<sup>45</sup> Dessas 212 entidades, mais de 70% foram criadas ou absorvidas pelo Estado (através de aquisição de empresa privada) a partir de 1967 ano em que entrou em vigor a lei básica de reforma administrativa brasileira.<sup>46</sup>*

Das 212 entidades empresariais do Estado, quase a metade — exatamente 100 — se encontra vinculada ao Ministério das Minas e Energia. Seguem-se, quantitativamente, as vinculadas aos ministérios das Comunicações (33 entidades); da Indústria e do Comércio (31 entidades); dos Transportes (21 entidades); da Fazenda (7 entidades); da Agricultura, do Interior e da Aeronáutica (5 entidades cada um, no total de 15); da Educação e Cultura (2 entidades); da Previdência e Assistência Social (1 entidade) e do Exército (1 entidade). À Seplan (Secretaria de Planejamento da Presidência da República) está vinculada, igualmente, uma entidade.

### 3.4 Crescimento e multiplicação das empresas do Estado — indagação de suas causas

Evidentemente a lei básica da reforma administrativa de 1967 não foi, nem poderia ter sido, a razão única, nem sequer a mais importante, da aceleração do crescimento da administração indireta ou descentralizada no Brasil, fenômeno esse que, ao lado da progressiva intervenção estatal na ordenação do setor privado, é comumente conhecido no Brasil como “estatização da economia”; mas certamente desempenhou, intencionalmente, importante papel nesse processo, pois consagra doutrina francamente favorável à descentralização administrativa sob a forma de empresas do Estado.<sup>47</sup>

A razão dominante da aceleração desse crescimento se encontra, sem dúvida, na decisão governamental de intervir mais intensa e decisivamente na economia do País, em prol do desenvolvimento nacional, decisão essa refletida nos diversos programas e planos de desenvolvimento elaborados e implementados (alguns parcialmente) a partir de 1964.<sup>48</sup> Aliás, a lei de

<sup>45</sup> Levantamento (atualizado em julho de 1979) que serviu de base à elaboração do trabalho: Reflexões de ordem administrativa sobre as empresas estatais, no Brasil, apresentado à mesa-redonda sobre as empresas públicas na América Latina, realizada na capital do México de 5 a 11 de novembro de 1978 e em *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 13(3):23-46, jul./set. 1979.

<sup>46</sup> Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

<sup>47</sup> Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, arts. 5.º, 10 e 27 (parágrafo único).

<sup>48</sup> Ver Paeg (Plano de Ação Estratégica do Governo, 1964-7); PED (Plano Estratégico de Desenvolvimento, 1967-1970); Metas e Bases para Ação do Governo (1970-1972); 1.º PND (Plano Nacional de Desenvolvimento, 1972-1974); 2.º PND (1975-1979). Neste final de 1979 se encontra em elaboração o 3.º PND.

reforma administrativa de 1967 foi toda ela orientada para facilitar a adaptação da máquina administrativa aos objetivos desenvolvimentistas.

Assim, embora procedente a afirmativa dos consagrados economistas Baer, Kerstenetzky e Villela, de que “a preponderância do Estado na economia brasileira não é o resultado de um esquema cuidadosamente concebido”, a ação governamental, pelo menos nos últimos 15 anos, orientou-se, decisivamente, ainda que de forma algo tumultuada, para a intervenção do Estado na economia.

Para se comprovar o papel da lei de reforma administrativa de 1967 na aceleração do crescimento e multiplicação das empresas estatais faz-se necessário um resumo de seus principais dispositivos. Inicialmente, a lei estabelece os “princípios” a serem seguidos pela administração federal, dando especial ênfase ao “princípio de descentralização”, que examina sob três planos principais: dentro da administração federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução (*e, portanto, a administração direta ou centralizada, da administração indireta ou descentralizada*); da administração federal para as administrações estaduais, quando estas estejam devidamente aparelhadas para esse fim, e mediante convênio; e da administração federal para a administração privada, mediante contratos ou concessões de serviços. Determina também que, em cada órgão da administração federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção sejam liberados das rotinas e execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de *planejamento, supervisão, coordenação e controle*. Estabelece, ainda, que compete à estrutura central de direção, em cada ministério, o estabelecimento de normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução devem respeitar.<sup>49</sup>

Além de dispor, nos artigos citados anteriormente, sobre as características das empresas públicas e sociedades de economia mista, determina a lei da reforma administrativa que tais entidades de administração indireta se vinculem ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.<sup>50</sup> Cabe a cada ministro, responsável pelo ministério ao qual se vinculem essas entidades, exercer sobre elas “supervisão ministerial”.<sup>51</sup>

Finalmente, a mesma lei estabelece, taxativamente, que são asseguradas às empresas públicas e às sociedades de economia mista *condições de funcionamento idênticas às do setor privado*, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo,<sup>52</sup> enfatizada, portanto, a necessidade de unidade programática.

Em consequência desse realce dado pela lei à similitude entre “empresa do Estado” e “empresa privada”, as empresas estatais foram conquistando, a partir de 1967, grande, embora não total, autonomia.

<sup>49</sup> Decreto-lei n.º 200, art. 10 e seus parágrafos.

<sup>50</sup> Id. art. 4.º, parágrafo 1.º.

<sup>51</sup> Id. arts. 19 a 24.

<sup>52</sup> Id. parágrafo único do art. 27.

Em 1976 ocorreu uma limitação a essa autonomia, quando o Governo, julgando procedente a alegação de que algumas delas adotavam política salarial excessivamente liberal, com salários demasiado altos, pelo menos para seus dirigentes, e baseado numa categorização das empresas segundo seu tamanho e resultados, estabeleceu limites, revistos anualmente,<sup>53</sup> para a remuneração média mensal dos presidentes e diretores de empresas do Estado. Esses limites são bastante liberais, permitindo que os dirigentes de empresas estatais percebam, em vários casos, remuneração superior à de ministro de Estado. Convém ainda ressaltar que, considerada a hierarquia salarial existente em cada empresa, os tetos fixados para seus dirigentes funcionam também no sentido de limitar as aspirações salariais dos demais escalões dessas organizações.

A liberalidade das políticas de pessoal das empresas do Estado vinha favorecendo, sem dúvida, sua multiplicação, no Brasil. Não é a simples comparação entre seu número após a lei que consagrou essa diretriz, em 1967, e a situação anterior, que confirma essa relação de causa e efeito, mas, também e principalmente, o número de órgãos já existentes no serviço público, quer como integrantes da administração direta, quer com *status* de autarquia,<sup>54</sup> que foram transformados em empresa pública ou sociedade de economia mista, depois de 1967.<sup>55</sup>

Esse fenômeno de fuga aos controles impostos à administração direta e às autarquias é considerado por Getúlio Carvalho<sup>56</sup> como uma estratégia, às vezes bem-sucedida, para alcançar objetivos econômicos e sociais. Se não fosse o recurso à forma “empresa pública”, “é bem possível que os programas de investimentos realizados por sucessivos regimes políticos sofressem golpe irreparável ou viessem mesmo a não se concretizar”.

### 3.5 Magnitude das empresas do Estado — sua posição como empregadoras

Uma idéia do tamanho e dos recursos das empresas do Estado é dada pela sua posição relativamente às demais empresas do País. Anualmente a Fundação Getúlio Vargas organiza e publica a lista das 500 maiores sociedades anônimas do Brasil, excluídos os bancos e outras instituições de

<sup>53</sup> Veja Deliberação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) P.R. 4.753, de 5 de agosto de 1976. *Diário Oficial* de 6 de agosto de 1976, p. 10.417/8.

<sup>54</sup> Ver conceito de *autarquia* na nota 7.

<sup>55</sup> Basta citar, entre outros, o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, que passou a constituir a Portobrás (sociedade de economia mista), em 1975; o BNDE, autarquia criada em 1952, e transformada em empresa pública, em 1971; o Departamento de Correios e Telégrafos, repartição criada em 1931, e enquadrada como empresa pública em 1969; as ferrovias do Estado, autarquias, fundiadas na Rede Ferroviária Federal em 1957.

<sup>56</sup> Carvalho, Getúlio. A empresa pública: uma análise administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 116:6-7, jan./fev. 1973.

crédito, financiamento, investimento e seguros de capitalização,<sup>57</sup> selecionadas dentre o total de empresas cadastradas da ordem de 15 mil. As empresas são ordenadas segundo a metodologia adotada pela Fundação há longos anos, e que procura conciliar os dois aspectos básicos através dos quais pode ser avaliada, econômica e financeiramente, uma empresa: o *aspecto estático, representado pelo patrimônio líquido* e o *aspecto dinâmico, representado pelo lucro do empreendimento*.

Na classificação ordinal dessas 500 empresas em 1979<sup>58</sup> vê-se que as 10 maiores são estatais (seis *federais* e quatro dos *estados*). Se consideradas as 20 maiores, 15 são estatais (dez *federais* e cinco dos *estados*) e cinco são *empresas privadas multinacionais*. Em suma, excluídos os bancos e outras instituições financeiras, as empresas do Estado constituem ampla maioria entre as maiores empresas do País. Entretanto, à proporção que aumenta a amostra considerada, cresce mais do que proporcionalmente o número das empresas privadas e, dentre estas, começam a aparecer, cada vez com maior frequência, as representantes do setor privado nacional.

Dentre as 10 maiores empresas públicas e privadas no Brasil, a maior é a Petrobrás; cinco outras empresas públicas são do setor de eletricidade, das quais uma é do Estado de São Paulo (Cesp); uma do Estado de Minas Gerais (Cemig) e três são federais (Eletrobrás, Light Serviços de Eletricidade, anteriormente subsidiária de empresa privada canadense recentemente comprada pelo Governo federal, e Furnas Centrais Elétricas S.A.); quatro do setor de comunicações, duas das quais pertencentes a estados da federação (Telesp — São Paulo, e Telerj — Rio de Janeiro), e duas ao Governo federal (Telebrás e Embratel).

Referindo-se à magnitude das empresas públicas e sociedades de economia mista relativamente ao setor privado, nacional e estrangeiro, no Brasil, Enrique Saravia<sup>59</sup> revela os resultados de uma pesquisa realizada em 1975, abrangendo 5.266 empresas não-agrícolas distribuídas por 87 ramos de atividade, a qual identificou as seguintes proporções, *tomando por base o patrimônio líquido de cada uma*: 45,92% correspondiam a empresas do setor governamental (incluídas as estaduais); 37,78% ao setor privado nacional; 15,76% ao setor controlado por capital estrangeiro, enquanto 0,54% a empresas de capital nacional administrado por empresas estrangeiras. O critério básico adotado nesta pesquisa consistiu em considerar a propriedade da maioria do capital para definir as empresas como públicas, privadas, nacionais ou estrangeiras. A seguir, citando depoimento do então ministro

<sup>57</sup> As 500 maiores sociedades anônimas não financeiras do Brasil. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 33(9):9-29, set. 1979.

<sup>58</sup> A publicação não abrange, portanto, o Banco do Brasil (sociedade de economia mista), o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), empresa pública, e o Banco Nacional de Habitação (BNH), empresa pública. Cada um desses bancos é maior em investimento, que o BID — Banco Interamericano de Desenvolvimento.

<sup>59</sup> Saravia, Enrique. Aspectos gerais do comportamento das empresas públicas brasileiras e sua ação internacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 11(1):67-8, jan./mar. 1977.

do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, chefe da Seplan, perante a comissão parlamentar de inquérito sobre empresas multinacionais, em 1977, Saravia dá as seguintes proporções oficiais, referentes ao ano de 1974: empresas estatais, 49,5%; empresas privadas nacionais, 28,4%; e estrangeiras, 22,1% (tomando-se como base o respectivo patrimônio líquido).

Trabalho apresentado em 1973 por Fernando Resende e Flávio P. Castelo Branco<sup>60</sup> fornece uma série de dados que permite a avaliação das empresas do Estado como *empregadoras*. Segundo os autores a evolução do emprego público no Brasil, de 1950 a 1973, evidencia que: a) a posição do Estado como empregador *cresceu de 6 para 8,5%* da população economicamente ativa (em 1973, a população economicamente ativa era, aproximadamente, de 40 milhões); b) a ascensão da posição do Estado como empregador foi *menos acentuada a nível federal* (Governo da União) do que a nível dos estados e dos municípios. O crescimento a nível dos estados foi *maior* do que a nível federal, assim como a nível municipal. Resumindo: a taxa média anual de crescimento do emprego total foi de 5,3%, ao passo que o emprego federal cresceu à taxa de 3,8%, o estadual à de 7,0% e o municipal, à 5,6%; c) em todas as esferas de Governo as taxas de crescimento do emprego total (administração direta e indireta) foram mais elevadas do que aquelas correspondentes ao emprego somente na administração direta, referindo-se a diferença mais significativa ao Governo federal; d) a distribuição do emprego a *nível federal* revela, em 1973, que a administração direta possuía 410 mil servidores (ou 12,0%) do total de 3.404.000 empregados públicos, no Brasil; as autarquias e fundações, 310 mil (ou 9,1% do total); e as sociedades de economia mista e empresas públicas, 483 mil (ou 14,2% do total).

Portanto, em 1973, às empresas do Estado, *a nível federal*, correspondia o maior contingente de empregados federais; em segundo lugar vinha a administração direta e, em terceiro, as autarquias e fundações.<sup>61</sup> Tendo em vista que, entre 1974 e 1978, prosseguiu acentuadamente a proliferação das empresas do Estado, é hoje certamente ainda mais marcante do que em 1973 sua posição de supremacia, como empregadoras no setor público.

#### 4. *Controle interno*

##### 4.1 Controles exercidos pelas próprias empresas

As entidades empresariais do Estado, no Brasil, quando constituídas sob a forma de sociedade de economia mista, seguem o modelo estabelecido na lei das sociedades anônimas (sociedades por ações), que foi recentemente

<sup>60</sup> Rezende, Fernando & Castelo Branco, Flávio P. O Emprego público como instrumento de política econômica. Monografia n.º 26, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, p. 35-76, 1976.

<sup>61</sup> Análise baseada no texto citado e nas tabelas II 1 a II 4, que acompanham.

revista pelo Congresso,<sup>62</sup> após largo debate de um projeto elaborado pelo Poder Executivo.

Assim, as sociedades de economia mista dispõem de uma *assembléia de acionistas*, de uma administração (constituída de um *conselho de administração* e de uma *diretoria*, ou somente desta) e de um *conselho fiscal*.<sup>63</sup> As companhias abertas e as de capital autorizado terão, obrigatoriamente, *conselho de administração*.<sup>64</sup>

O conselho de administração é o órgão de *orientação e direção* superior (*policy-maker*), constituído de, no mínimo, três membros eleitos pela assembléia-geral, e por ela destituíveis a qualquer tempo. O estatuto da empresa estabelece o número dos conselheiros, ou o máximo e mínimo permitidos, e o processo de escolha e substituição do presidente do conselho; o modo de substituição dos conselheiros; o prazo de gestão, não excedente a três anos, permitida a reeleição; e as normas sobre convocação, instalação e funcionamento do conselho, que deliberará por maioria de votos.

A ação do conselho de administração é de caráter normativo e se exerce, em resumo, pelo estabelecimento de diretrizes fundamentais e normas gerais de organização, operação e administração e pelo acompanhamento e supervisão das atividades e dos resultados atingidos.

Relativamente à assembléia-geral de acionistas, cabe ao conselho de administração (ou à diretoria, na hipótese de inexistência do conselho) convocá-la quando julgar conveniente, manifestar-se sobre o relatório da administração (e as contas da diretoria), o balanço patrimonial, as demonstrações de lucros ou prejuízos acumulados, o resultado do exercício e as origens e aplicações de recursos, bem como a proposta de distribuição de dividendos e aplicação dos excedentes juntamente com o parecer do conselho fiscal e o certificado dos auditores externos. Cabe-lhe, também, apreciar todas as demais proposições que dependam da deliberação da assembléia-geral.

A ação da diretoria é de natureza executiva. Compor-se-á de dois ou mais diretores, eleitos e destituíveis a qualquer tempo, na forma dos respectivos estatutos (pelo conselho de administração ou pela assembléia-geral).

Ao presidente do conselho de administração cabem a direção e a coordenação dos trabalhos do conselho e, conseqüentemente, da empresa. Na inexistência do conselho de administração, essas funções cabem ao diretor-presidente.

A composição, as atribuições e deveres do *conselho fiscal* são as previstas na lei das sociedades por ações.<sup>65</sup> Nos termos dessa lei, o conselho é com-

<sup>62</sup> Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976

<sup>63</sup> Quando organizadas como *empresas públicas*, ou seja, quando seu capital é exclusivamente estatal, as entidades empresariais do Estado, no Brasil, não possuem, por razões óbvias, assembléia geral, ou assembléia de acionista. No mais, sua organização interna assemelha-se à de sociedade de economia mista

<sup>64</sup> Por companhia aberta se entende aquela cujos valores mobiliários de sua emissão estejam admitidos à negociação em bolsa ou mercado de ações. Por companhia de capital autorizado se entende aquela cujo capital subscrito é inferior ao autorizado pelos estatutos sociais.

<sup>65</sup> Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

posto de, no mínimo, 3 (três) e, no máximo, 5 (cinco) membros, e suplentes em igual número, acionistas ou não, eleitos pela assembléia-geral. No conselho é assegurada, sob determinadas condições, participação dos acionistas minoritários, assim como dos titulares de ações preferenciais, ou seja, daqueles sem direito a voto, ou com voto restrito. A lei estabelece, para que se possa ser eleito membro do conselho fiscal, requisitos destinados a assegurar o nível da representação e a sua independência.

Compete ao conselho fiscal, em síntese, a fiscalização dos atos dos administradores da entidade e a verificação do cumprimento dos deveres legais e estatutários dessas autoridades. Deve, para esse fim, examinar e aprovar o relatório anual da empresa, emitindo parecer a respeito e acrescentando informações complementares que julgar necessárias ou úteis à deliberação da assembléia-geral; dar parecer sobre todas as propostas a serem submetidas à assembléia-geral, relativas à modificação do capital social, emissão de debêntures ou bônus de subscrição, planos de investimentos de capital, distribuição de dividendos, transformação, incorporação, fusão ou cisão; denunciar aos órgãos de administração e, se estes não tomarem as providências necessárias para a proteção dos interesses da companhia, à assembléia-geral, quaisquer erros, fraudes ou crimes que descobrir, e sugerir providências úteis à companhia; convocar a assembléia-geral ordinária, se os órgãos da administração retardarem por mais de um mês essa convocação, e a extraordinária, sempre que ocorrerem motivos graves ou urgentes, incluindo na agenda das assembléias as matérias que considerar necessárias; analisar, ao menos trimestralmente, o balancete e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pela companhia; examinar as demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar.

Não resta dúvida de que o conselho fiscal de qualquer sociedade de economia mista tem atribuições que o habilitam a bem exercer o controle interno da entidade.

#### 4.2 Controle programático e auditoria de desempenho, exercidos pelo Poder Executivo sobre as empresas estatais

A relativa autonomia concedida às empresas estatais não deve ser confundida com completa independência. Está claro que, como assinala Getúlio Carvalho<sup>66</sup> ao escolher a empresa pública como meio de atingir determinado conjunto de objetivos econômicos e sociais, as autoridades públicas devem estar convencidas de que os programas que tal organização se propõe realizar são de natureza comercial ou industrial, fazendo-se necessário, portanto, um certo grau de autonomia administrativa e financeira. “Isso não significa que a empresa pública não tenha a quem prestar contas de suas atividades. Desde que lhe cabe atingir metas governamentais através de processos legítimos, sua autonomia não pode nem deve ser completa.” Além disso, como

<sup>66</sup> Carvalho, Getúlio. op. cit. p. 10.

Goldberg e Seidman tão bem observaram<sup>67</sup> — é ainda de Getúlio Carvalho o comentário — *os programas realizados* por empresas públicas poderão estar intimamente relacionados com outras atividades do Governo, nelas influenciando ou por elas sendo influenciados. *O mero fato de serem realizados através de empresas públicas não reduz a necessidade de sua integração e coordenação.*

Para Ramón Martín Mateo,<sup>68</sup> as razões-chave para o controle, onde ele realmente existe, são as que ligam as direções das empresas aos ministérios dos quais dependem. Além destes controles técnicos — prossegue o autor — devem ser mencionados os controles financeiros, também realizados interna e paralelamente à administração regular por órgãos como os intervenientes do Estado e as comissões de controle na França, ou os delegados do Ministério da Fazenda e Finanças, em outros países.

No meu entender, o controle programático das empresas do Estado significa a verificação, pelo Poder Executivo, das seguintes condições: a) fidelidade aos seus objetivos, tais como definidos na respectiva lei de criação e nos estatutos de organização; b) atuação, por parte dessas empresas, dentro dos parâmetros da política econômica e fiscal, de um modo geral, bem como dos planos, programas e projetos de desenvolvimento, nacionais e setoriais, em particular.

O controle programático só se completa, porém, com a auditoria do desempenho, ou seja, com o acompanhamento e a avaliação dos planos, programas e projetos de cada empresa, durante e após sua implementação.

No caso brasileiro, essas duas atividades — controle programático e auditoria do desempenho — estão englobados (juntamente com o controle financeiro) sob a denominação de “supervisão ministerial” (orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos vinculados).<sup>69</sup>

A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do ministro de Estado (*e isto é válido tanto para a administração direta como para a administração indireta*): assegurar a observância da legislação federal; promover a execução dos programas de Governo; fazer observar os “princípios fundamentais” que devem reger a administração federal (planejamento, descentralização, delegação de competência, coordenação e controle); coordenar a ação dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com as dos demais ministérios; avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que sejam confiados a dirigentes capacitados; proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas; fortalecer o sistema de mérito; fiscalizar a aplicação e utilização do dinheiro, valores e bens públicos; acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços; fornecer aos órgãos

<sup>67</sup> Goldberg, Sidney D. & Seidman, Harold. *The government corporation*. Chicago, Public Administration Service, 1953, p. 4 (citado por Getúlio Carvalho).

<sup>68</sup> Martín Mateo, Ramón. Relações entre governo e empresa através de instituições especializadas. *Revista de Administração Pública*, 11(1):149, jan./mar. 1977.

<sup>69</sup> Decreto-lei n.º 200, art. 20, parágrafo único.



próprios do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro; transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo de fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do ministério.<sup>70</sup>

No que toca à *administração indireta*, a supervisão ministerial visa essencialmente a assegurar: a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; a harmonia com a política e a programação do Governo, no setor de atuação da entidade; a eficiência administrativa; e a autonomia administrativa, operacional e financeira de entidade.<sup>71</sup> É, portanto, uma supervisão basicamente *programática e coordenadora*, por setor, dos órgãos da administração indireta.

Essa supervisão é exercida pelo respectivo ministro de Estado com base no sistema nacional de planeamento e nos órgãos normativos e/ou coordenadores existentes em cada ministério.

O sistema nacional de planeamento tem como órgãos deliberativos e normativos, no seu ápice, os conselhos de desenvolvimento económico (CDE) e de desenvolvimento social (CDS), presididos pelo presidente da República e constituídos, o primeiro, de cinco ministros de Estado (do Planeamento, da Agricultura, da Fazenda e da Indústria e Comércio, além do ministro do Interior); e o segundo, dos quatro ministros da área social (Educação e Cultura, Assistência e Previdência Social, Saúde e Trabalho), além, igualmente, do ministro do Interior e do ministro do Planeamento.

Como secretaria executiva do CDE e do CDS funciona a Seplan (Secretaria de Planeamento da Presidência da República), que se articula com os órgãos setoriais do sistema de planeamento e integrantes da secretaria-geral de cada ministério, e com os órgãos seccionais do mesmo sistema, existentes nas entidades de administração indireta.

Os órgãos da administração direta que exercem, setorialmente, função normativa e/ou coordenadora da ação empresarial do Estado, são organizados, na sua grande maioria, sob forma colegiada (deliberação coletiva). Com exceção da Comissão Nacional de Energia, recentemente criada sob subordinação direta ao presidente da República,<sup>72</sup> todos os demais se subordinam ao ministro de Estado do respectivo setor. Sobre a pouco mais de 30 o número desses órgãos ministeriais, que exercem setorialmente função normativa e/ou coordenadora da ação empresarial do Estado.

Na estrutura de administração direta do Ministério das Minas e Energia (ao qual se vincula uma centena de entidades empresariais do Estado, existentes a nível federal), figuram alguns dos mais importantes desses órgãos normativos, de ação setorial e subsetorial. São eles o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho Superior de Minas, o Departamento Nacional da Produção Mineral, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia. Uma autarquia,

<sup>70</sup> Id. art. 25.

<sup>71</sup> Ibid. art. 26.

<sup>72</sup> Decreto n.º 83.681, de 4 de julho de 1979.

vinculada a esse ministério, tem, por exceção, função normativa: a Comissão Nacional de Energia Nuclear (função essa que, a rigor, melhor caberia à própria administração direta).

O Ministério da Indústria e do Comércio, ao qual se vinculam 34 entidades empresariais do Estado, possui, para atuar como órgãos normativos e/ou coordenadores, setoriais e subsetoriais, oito conselhos e duas comissões, entre as quais se destacam: o Conselho de Desenvolvimento Comercial, o Conselho do Desenvolvimento Industrial, o Conselho Nacional de Comércio Exterior, o Conselho Nacional de Seguros Privados, o Conselho Nacional de Turismo, o Consider (Conselho Nacional de Não-Ferrosos e Siderurgia) e a Befiex (Comissão para concessão de benefícios fiscais e programas especiais de exportações).

O setor agrícola também conta com um numeroso grupo de órgãos normativos e/ou coordenadores (ao todo, oito unidades), integrados na estrutura de organização do Ministério da Agricultura, que supervisiona cinco entidades empresariais (além de cinco autarquias). Dentre esses órgãos normativos e/ou coordenadores cabe destacar o Conselho Nacional de Abastecimento e o Conselho Nacional de Pecuária (ambos de composição interministerial, presididos pelo ministro da Agricultura); o Conselho do Desenvolvimento da Agricultura, a Comissão Central de Coordenação, a Comissão Nacional de Pesquisa Agropecuária e de Assistência Técnica Rural, a Comissão Nacional de Crédito Rural, e a Ceplac (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira).

O setor de Comunicações tem como órgãos normativos e/ou coordenadores o Conselho Nacional de Comunicações e o Dentel (Departamento Nacional de Telecomunicações), que se subordinam ao Ministério das Comunicações, ao qual cabe supervisionar 33 entidades empresariais do Estado.

O setor dos transportes possui apenas um órgão normativo, de ação geral: o Conselho de Transportes integrado na estrutura de organização do Ministério dos Transportes, que supervisiona 21 entidades empresariais.

O Ministério do Interior, ao qual se vinculam cinco entidades empresariais, não dispõe, na administração direta, de órgãos normativos e coordenadores dessas entidades, mas as superintendências regionais — Sudene, Sudam etc. —, embora integrando a administração indireta, como *autarquias*, têm atribuições que suprem aquelas necessidades normativas e coordenadoras.

No Ministério da Previdência e Assistência Social, as funções normativas e coordenadoras das duas entidades empresariais a ele vinculadas, assim como das autarquias, são desempenhadas pelas três secretarias especializadas da administração direta: a Secretaria de Previdência Social, a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria de Serviços Médicos.

Também os ministérios da Aeronáutica e do Exército possuem, na estrutura de sua administração direta, órgão normativo e/ou de coordenação das respectivas entidades empresariais (cinco naquele ministério e apenas uma, neste). São, no primeiro caso, o Departamento de Aeronáutica Civil e, no segundo caso, o Departamento de Material Bélico.

Cabe ainda destacar o importantíssimo papel desempenhado, não somente quanto à supervisão de entidades empresariais do Estado, mas relativamente a toda a vida econômica do País, pelos órgãos normativos e coordenadores da política econômica e fiscal, interministeriais, ou integrantes da estrutura da administração direta do Ministério da Fazenda. São eles, todos sob a presidência do Ministério da Fazenda: o Conselho Monetário Nacional, o Conselho Interministerial de Preços, o Conselho de Política Aduaneira, a Comissão de Programação Financeira e o Comitê Brasileiro de Nomenclatura.

Reforçado o papel normativo e coordenador da administração direta em matéria de política econômica, foram estabelecidos, em 1979, na Seplan, as secretarias especiais de abastecimentos e preços, e de assuntos econômicos.<sup>73</sup>

Além disso, exercem ação orientadora, incentivadora e/ou limitadora, sobre toda e qualquer atividade empresarial, pública ou privada, os variados mecanismos de política monetária, de crédito, cambial e de incentivos fiscais, assim como os de correção monetária, os programas especiais de investimentos, os instrumentos de estímulo e desestímulo com relação ao capital estrangeiro etc.

Pareceria, portanto, que existem *estrutura organizacional e instrumentos* adequados à ação de controle programático e auditoria do desempenho, pelo Poder Executivo, sobre as empresas do Estado. Entretanto, como se verá mais adiante (vide 4.3 e 4.5), a realidade dos fatos indica geral insatisfação com os resultados obtidos.

#### 4.3 Implementação do controle programático e da auditoria do desempenho, pelo Poder Executivo. Uma avaliação da “supervisão ministerial”

Já foi mencionado que a lei básica de reforma administrativa engloba na supervisão ministerial sobre as entidades empresariais do Estado tanto o controle programático como a auditoria do desempenho e, ainda, o controle e a auditoria financeiros.<sup>74</sup>

Mais clara ainda se torna a natureza da supervisão ministerial com a consulta a dois outros dispositivos da mesma lei, ainda não citados. Um desses dispositivos dispõe que essa supervisão se exerça mediante, entre outras que vierem a ser estabelecidas em regulamento, as seguintes medidas: indicação, pelo ministro de Estado, das pessoas que devam ser propostas a eleição, pelas respectivas assembléias-gerais, para os cargos de direção da entidade empresarial (no caso das sociedades de economia mista), ou daquelas que devam ser nomeadas para os mesmos cargos (no caso das empresas públicas); designação, pelo ministro, dos representantes do Governo federal nas assembléias-gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;

<sup>73</sup> Decreto n.º 84.025, de 24 de setembro de 1979.

<sup>74</sup> Decreto-lei n.º 200, art. 25.

recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao ministro acompanhar as atividades da entidade; aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas assembléias e órgãos de administração ou controle; realização de auditoria e avaliação periódica do rendimento e da produtividade; intervenção, por motivo de interesse público.<sup>75</sup> Logo a seguir, dispõe a mesma lei que a entidade da administração indireta deverá estar habilitada a prestar contas de sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso; a prestar a qualquer momento, por intermédio do ministro de Estado, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, e a evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática ou cuja adoção se impuser no interesse do serviço público.<sup>76</sup>

Apesar das minúcias da lei, a qualidade e a intensidade da supervisão ministerial das entidades empresariais não atingem, porém, níveis satisfatórios. É o que se depreende de um painel realizado em 1978 na Fundação Getúlio Vargas, sob o patrocínio da Seplan através de sua secretaria de modernização e reforma administrativa. Nesse painel, durante um dia de 8h, e utilizando farta documentação previamente preparada, sete representantes da administração direta (órgãos normativos) e sete representantes da administração indireta (órgãos supervisionados) se reuniram para discutir o tema supervisão ministerial, à luz de um esquema baseado nas diretrizes da lei básica de reforma administrativa.

Embora nem todos os representantes da administração indireta, participantes do painel, fossem de empresas estatais (havia, entre eles, um representante de *autarquias* e dois de *fundações*) chegaram todos, inclusive os representantes dos órgãos supervisores, a um razoável consenso, que pode ser assim resumido:<sup>77</sup>

1. Há carência de informações, tanto quantitativa como qualitativa, sobre o papel que a administração direta espera que a entidade supervisionada desempenhe. Daí resulta um clima de incerteza, prejudicial tanto ao desempenho das empresas como à supervisão ministerial.
2. Os recursos humanos disponíveis para exercício da supervisão ministerial são insuficientes, quantitativamente (e às vezes qualitativamente) o que dificulta o diálogo com as entidades supervisionadas.
3. Nem sempre há unidade de direção na supervisão ministerial, existindo casos de duplicação dos mecanismos de controle, com a montagem de assessoria especializada junto ao ministro de Estado do setor, e o conseqüente *by pass* dos órgãos normativos setoriais e da secretaria-geral do ministério, na qual estão integrados os órgãos de planejamento.

<sup>75</sup> Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 26, parágrafo único.

<sup>76</sup> Id. art. 28.

<sup>77</sup> Brasil. Secretaria de Planejamento. Convênio Seplan-Semor/FGV-EBAP. Painel sobre supervisão da Administração Indireta. Relatório final e trabalhos dos analistas participantes. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, abril/1978.

4. A característica fundamental e dominante da supervisão ministerial tem sido sua preocupação com o controle dos meios, ao invés de com o controle dos fins, prevalecendo, normalmente, os aspectos legais-formais sobre os aspectos substantivos. Em outras palavras, a supervisão é orientada predominantemente por uma atitude *processualística*, ao invés de *finalística* (ou seja, é orientada para processos de execução do trabalho ao invés de para as metas a serem atingidas).

5. A supervisão ministerial raramente recorre aos elos com o meio ambiente, em geral, e com a clientela da entidade supervisionada, em particular. Processa-se como num sistema fechado, sem o indispensável *feedback* da clientela e da sociedade.

6. A magnitude da entidade supervisionada influencia inversamente a ação de controle que sobre ela se exerce a título de supervisão ministerial. Em outras palavras, quanto maior a empresa, menos controle sobre ela é exercido, a nível ministerial, havendo inclusive a tendência à sua articulação direta com a presidência da República.

De um lado, essas críticas evidenciam que o *controle programático* insatisfatório compromete a eficiência e a eficácia da *auditoria do desempenho*. Daí tornar-se mais fácil exercer *controle-legal formal do que controle finalístico*, especialmente quando não se dispõe, na administração direta, de recursos humanos habilitados na área específica de atuação da entidade empresarial. De outro lado, as falhas apontadas se correlacionam diretamente com o regime político sob que viveu o país nos últimos quinze anos, conducente a um sistema naturalmente fechado, pouco sensível ao intercâmbio com a ambiência.

Além disso, os debates havidos comprovam afirmativa anterior de Enrique Saravia<sup>78</sup> de que as entidades de grande porte da administração indireta escapam parcial, se não totalmente, ao controle ministerial.

Em resumo, o controle programático e a avaliação do desempenho das empresas do Estado, pelo Poder Executivo, *não estão produzindo resultados satisfatórios*.

#### 4.4 Controle financeiro e auditoria financeira exercidos pelo Poder Executivo

O Poder Executivo exerce, nos termos da Constituição e das leis em vigor, controle financeiro e auditoria financeira sobre as sociedades de economia mista e empresas públicas. Esse controle se efetua através das inspetorias de finanças dos ministérios a que estejam vinculadas essas entidades empresariais do Estado.\*

<sup>78</sup> Saravia, Enrique. op. cit. p. 73-4.

\* N. da R. Anteriormente à elaboração deste trabalho, o sistema de administração financeira, contábil e de auditoria financeira foi reestruturado, transferindo-se do Ministério da Fazenda para a Seplan o órgão central, cuja denominação foi alterada para Secretaria Central de Controle Interno. Da mesma forma, os órgãos se-

As inspetorias de finanças se estruturaram num sistema de administração financeira, contábil e de auditoria financeira, tendo como peça central a inspetoria de finanças do Ministério da Fazenda e unidades setoriais em todos os ministérios. Logo, a inspetoria de finanças do Ministério da Fazenda tem duplo papel: de um lado, exerce função normativa e coordenadora do sistema, e, de outro lado, ação setorial sobre os órgãos do ministério ou a ele vinculados.

Como órgão central do sistema de administração financeira, contábil e de auditoria, cabe à inspetoria-geral de finanças do Ministério da Fazenda proceder à orientação, supervisão técnica e fiscalização específica dos órgãos setoriais do sistema; elaborar normas gerais de administração financeira, contabilidade e auditoria, e opinar sobre os planos de contas da administração indireta; elaborar a prestação de contas que o presidente da República deve apresentar anualmente ao Congresso Nacional, realizar os trabalhos de auditoria externa de projetos financiados com recursos oriundos do exterior e administrados por órgãos do Poder Público, emitindo o competente certificado de auditoria; acompanhar as atividades econômico-financeiras das empresas públicas e sociedades de economia mista e outros organismos de cujo capital o Tesouro Nacional participe, direta ou indiretamente; fiscalizar o pontual recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional (ou a observância da exata destinação prevista em lei) dos dividendos e lucros atribuídos à União; proceder, anualmente, ao levantamento da contabilidade do capital investido pela União nas entidades referidas, dos dividendos por ele produzidos no exercício e respectiva destinação, e proceder à análise qualitativa e quantitativa das isenções e subsídios fiscais concedidos a essas entidades; manifestar-se, previamente, nos casos de subscrição ou aquisição de ações de capital por parte da União, bem como nos de alienação ou transferência das que já lhe pertencam.<sup>79</sup>

Como órgão setorial do sistema de administração financeira, contábil e de auditoria, compete a cada uma das inspetorias de finanças assessorar o ministro de Estado nos assuntos de sua área de competência; realizar ou supervisionar auditoria nos órgãos subordinados ao ministério ou a ele vinculados; incorporar e acompanhar os resultados da gestão financeira e patrimonial dos órgãos da administração indireta; orientar e coordenar as atividades dos órgãos, em matéria de sua competência.<sup>80</sup>

Verifica-se, desse modo, que existe um bem definido sistema de controle financeiro e de auditoria financeira, do Poder Executivo sobre as entidades do Estado. O exercício desse controle, entretanto, vem sofrendo o mesmo

toriais (antigas inspetorias gerais de finanças, dos diversos ministérios) passaram a denominar-se Secretarias de Controle Interno. As atribuições do órgão central e dos órgãos setoriais foram reforçadas, inclusive no que se refere ao controle das empresas estatais (Decreto n.º 84.362, de 31 de dezembro de 1979, publicado no *DO* da mesma data).

<sup>79</sup> Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, arts. 22 e 23; Decreto n.º 64.136, de 26 de fevereiro de 1969 e n.º 76.085, de 6 de agosto de 1975; Lei n.º 6.223, de 24 de julho de 1975.

<sup>80</sup> Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

tipo de críticas mencionadas anteriormente: trata-se de um controle formal e legal, orientado para o exame dos *meios* mais do que para o dos *fins*.

#### 4.5 Novos e recentes tipos e instrumentos de controle sobre as empresas estatais, estabelecidos pelo Poder Executivo

Já estava pronto o rascunho deste trabalho quando o Poder Executivo decidiu centralizar, conforme diz o respectivo ato, “o controle dos recursos e dos dispêndios de empresas estatais”.<sup>81</sup> Essa centralização efetuar-se-á através do “sistema de planejamento federal”, do qual é órgão central a Seplan (veja descrição do sistema na seção 4.2).

Na realidade, a decisão governamental vai muito além da centralização do controle dos recursos e dos dispêndios de empresas estatais, envolvendo ainda, além de outras atribuições de menor expressão: a) acompanhar a gestão das empresas, relativamente a sua eficiência, desempenho, operacionalidade, rentabilidade econômica e situação econômico-financeira; b) propor critérios, a serem aprovados pelo presidente da República, para a fixação ou reajustamento da remuneração dos dirigentes de empresas estatais; c) elaborar propostas de fixação de limites globais de valor, a serem aprovados pelo presidente da República, para importação direta de bens e serviços e para compra e locação ou arrendamento mercantil de bens de origem externa no mercado interno, por parte das empresas estatais; d) exercer o controle do recolhimento dos resultados atribuíveis à União, apurados nos balanços anuais das empresas públicas e sociedades de economia mista federais; e) manifestar-se a respeito de quaisquer propostas de aumento de capital e de emissão de debêntures, conversíveis ou não em ações, de empresas estatais, antes de serem submetidas à apreciação do presidente da República; f) emitir parecer sobre quaisquer propostas de criação de empresas estatais, ou de assunção do controle, por estas, de empresa privada, bem como de liquidação ou incorporação de entidades descentralizadas em crítica situação econômico-financeira, antes de serem submetidas à apreciação do presidente da República.

Trata-se, portanto, de centralização não somente do controle programático, como, também, da auditoria do desempenho e do controle financeiro das empresas estatais, pela Seplan. Não tendo sido eliminado o controle setorial que, através do ministério respectivo, é exercido, haverá conseqüentemente duplo controle, com enfraquecimento da autoridade ministerial e, possivelmente, ocasionando perplexidade e/ou confusão às próprias empresas.

As razões oficiais dessa nova orientação decorrem da necessidade de acelerar-se o combate à inflação — que atingiu em fins de 1979, 70% ao ano — bem como obter melhores resultados no comércio internacional e no balanço de pagamentos.

<sup>81</sup> Decreto n.º 84.128, de 29 de outubro de 1979.

Informalmente, sabe-se que esta nova forma de controle dará prioridade à coibição do endividamento da empresas no exterior.

## 5. Controle externo

### 5.1 Papel do Tribunal de Contas, assessor do Congresso, no controle financeiro e político

O Tribunal de Contas é um órgão autônomo, assessor do Congresso Nacional, constituído de nove membros (ministros), vitalícios e inamovíveis, nomeados pelo presidente da República com a aprovação do Senado, e sujeitos a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade. Seu papel, assim como o do Congresso, no controle financeiro externo da administração pública, tem por base mandamento constitucional,<sup>82</sup> regulado por lei ordinária. A lei orgânica do Tribunal de Contas, atualmente em vigor, data de 1967.<sup>83</sup> Na forma dessa lei, compete-lhe examinar as contas do presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, e o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. Esse julgamento é feito com base nos seguintes documentos, enviados pelos administradores cujas contas estejam sujeitas a exame: relatório anual e balanços da entidade; parecer dos órgãos internos que devam dar seu pronunciamento sobre as contas; certificado de auditoria externa à entidade sobre a exatidão do balanço.

O Tribunal pode, para melhor fundamentar sua decisão, fazê-la preceder de inspeção, realizada diretamente por funcionários dos seus órgãos de auditoria financeira e orçamentária, ou, mediante contrato, por firmas especializadas ou por especialistas em auditoria financeira. A decisão do Tribunal será comunicada tanto à entidade como à autoridade administrativa a que ela estiver vinculada.<sup>84</sup>

No exercício de suas atribuições, o Tribunal de Contas, quando julgar necessário, representará ao Congresso Nacional sobre irregularidades ou abusos por ele verificados, com indicação dos responsáveis. Na hipótese da aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas, nos casos em que julgar necessária a representação, dará o Tribunal ciência ao Congresso Nacional, para o conhecimento da Comissão Técnica respectiva. Recebida a representação, o presidente da Câmara dos Deputados a distribuirá à comissão de fiscalização financeira e tomada de contas, que emitirá parecer, concluindo pela apresentação de projeto de decreto legislativo.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> Constituição de 1967 (com Emenda Constitucional n.º 1, de 1969), arts. 70 e 72, e respectivos parágrafos.

<sup>83</sup> Decreto-lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967 (a mesma data, portanto, do Decreto-lei n.º 200, que dispõe sobre a reforma administrativa federal).

<sup>84</sup> Id. art. 1.º, 28, 29, 36 (§ 1.º) e 42.

<sup>85</sup> Lei n.º 6.223, de 14 de julho de 1975, arts. 4.º e 5.º.



Lei de 1975 dispõe taxativamente que as entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença, *exclusiva ou majoritariamente à União*, a estado, ao Distrito Federal, a município ou a qualquer entidade da respectiva administração indireta, estão submetidas à fiscalização financeira do respectivo Tribunal de Contas, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo. Essa fiscalização deve respeitar as peculiaridades de funcionamento da entidade, limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos, e levando em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia. Foi vedada a imposição de normas não previstas na legislação geral ou específica.<sup>86</sup>

Dois outros importantes dispositivos figuram na mesma lei: um, dispondo que o Tribunal de Contas não interferirá na política adotada pela entidade para a consecução dos seus objetivos estatutários e contratuais; outro, que o Tribunal tomará por base o relatório anual da empresa, os balanços relativos ao encerramento do exercício financeiro, assim como os certificados de auditoria e o parecer dos órgãos que devem pronunciar-se sobre as contas (conselhos fiscais ou órgãos análogos, das empresas).<sup>87</sup>

Tendo havido dúvidas sobre a interpretação das palavras “(...) entidades jurídicas de direito privado, cujo capital pertença, *exclusiva ou majoritariamente, à União* (...)”,<sup>88</sup> em 1978 nova lei foi votada pelo Congresso, limitando a fiscalização do Congresso (e do Tribunal de Contas) àquelas entidades de cujo capital a União seja detentora da *totalidade ou da maioria das ações ordinárias*, ou seja, do *capital votante* (mas não necessariamente da maioria do capital). A mesma lei esclarece que, quando a União for detentora de apenas a metade ou da minoria das ações ordinárias, *exercerá o direito de fiscalização assegurado ao acionista minoritário pela Lei das Sociedades por Ações*, não constituindo aquela participação motivo de fiscalização financeira.<sup>89</sup>

Ao julgar e aprovar as contas do presidente da República, referentes ao exercício de 1978 — já, portanto, na vigência da última lei citada — o Tribunal de Contas manifestou sua opinião sobre o assunto ao dizer:

“Regulado pelas leis n.º 6.223, de 1975 e n.º 6.525 de 1978, o controle que o Tribunal exerce sobre as empresas públicas e sociedades de economia mista está a merecer reflexão.

Em casos, por exemplo, onde o Poder Público é partícipe do capital das empresas privadas, como acionista igualitário ou minoritário em termos de ações ordinárias, *não há controle real*, por esta corte, sobre os dinheiros públicos investidos. Aos poderes Executivo e Legislativo, assistidos pelo TCU, cabe sanar e prevenir situações dessa natureza.”<sup>90</sup>

<sup>86</sup> Id. art. 7.º e seus parágrafos.

<sup>87</sup> Ibid. arts. 9.º e 10.

<sup>88</sup> Decreto-lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967, art. 7.º e seus parágrafos.

<sup>89</sup> Lei n.º 6.525, de 11 de abril de 1978.

<sup>90</sup> Tribunal de Contas da União, Ata n.º 38, 18 de junho de 1979 — Sessão Especial. *Diário Oficial*, 9 de julho de 1978, p. 9.605.

É de prever-se, assim, nova alteração da legislação em vigor, para atender às deficiências apontadas pelo Tribunal.

As preocupações do Tribunal de Contas parecem naturais, tratando-se do órgão assessor do Congresso Nacional no controle das empresas do Estado. Aliás, como Ira Sharkansky<sup>91</sup> salienta “quando os auditores vão além do estrito exame da *legalidade* da despesa, para focalizar também a *eficiência* dos resultados decorrentes, surgem novas oportunidades para envolvimento com a formulação de políticas. Os auditores do Governo federal (o autor fala sobre os EUA, mas a observação também é aplicável ao caso brasileiro) não possuem autoridade para suspender a efetivação de despesa pública quando constata resultados ineficientes. Acontece, porém, que eles informam os administradores, o Congresso e a imprensa sobre os principais casos dessa natureza (por eles detectados) e, assim, adquirem um poder de persuasão que não pode ser ignorado pelos administradores. Além disso, à proporção que avalia a eficiência de despesas, o auditor vai conquistando as habilidades e obtendo as informações próprias a um analista de sistemas, e assim se habilita a exercer maiores poderes. Na base de sua própria análise de sistemas, o auditor pode discordar de decisões efetuadas no ramo executivo do Governo quanto ao que deva ser feito para consecução de determinados objetivos, assim como quanto aos gastos daí decorrentes e às condições de sua realização” (tradução da autora).

## 5.2 Controle pelo Poder Legislativo

Ao tratar das relações entre Governo e empresa pública, Ramón Martín Mateo<sup>92</sup> enfatiza as dificuldades enfrentadas pelos órgãos políticos nacionais supremos para disciplinar as atuações públicas de caráter econômico. Efetivamente, o caráter técnico das matérias envolvidas, o volume da documentação produzida, a própria estrutura parlamentar e a formação de seus membros fazem surgir sérios obstáculos à efetiva atuação do Poder Legislativo no controle sobre as atividades públicas de natureza econômica. Como solução para o fato — especialmente no campo das empresas públicas — tem-se recorrido à integração, na organização interna dos parlamentos, de comissões especializadas, como as comissões de finanças e assuntos econômicos, as comissões especializadas do setor nacionalizado, as comissões de participações estatais etc., que funcionam nos parlamentos italiano, francês e inglês. O controle efetivo, contudo, está longe de ser atingido. Sobre tais comissões acumulam-se tarefas que excedem suas possibilidades reais, o que provoca um excessivo atraso ou falta de precisão em suas informações ou relatórios, tornando o controle muito mais aparente do que real.

<sup>91</sup> Sharkansky, Ira. The politics of auditing, in Smith, Bruce L.R., ed. *The new political economy: the public use of the private sector*, London & Basingstoke, Mac-Millan, 1970. p. 270-80.

<sup>92</sup> Martín Mateo, Ramón. op. cit. p. 148.

No Brasil, ambas as casas do Congresso — Câmara dos Deputados e Senado Federal — possuem comissões especializadas em fiscalização financeira do Poder Executivo, em cujo parecer se baseia o plenário para decidir. Além disso, a estrutura de organização de ambas as casas conta com outras comissões, especializadas segundo os vários setores da administração pública, às quais podem recorrer tanto as comissões de fiscalização financeira, como um deputado ou senador, para as audiências que lhes parecerem necessárias ao maior esclarecimento de qualquer matéria que se relacione com a prestação de contas do presidente da República.

Conforme seu regimento interno, a Câmara dos Deputados possui, além da comissão de fiscalização financeira e tomada de contas, 17 comissões permanentes, sempre bipartidárias, incumbidas de opinar sobre os assuntos relativos a sua área de competência. São as seguintes essas 17 comissões: Agricultura e Política Rural; Ciência e Tecnologia; Comunicação; Constituição e Justiça; Economia, Indústria e Comércio; Educação e Cultura; Finanças; Fiscalização Financeira e Tomada de Contas; Interior; Minas e Energia; Redação; Relações Exteriores; Saúde; Segurança Nacional; Serviço Público; Trabalho e Legislação Social; e Transporte.

A comissão de fiscalização financeira e tomada de contas da Câmara dos Deputados é a que diretamente tem atuação no controle parlamentar das sociedades de economia mista e empresas públicas, visto que lhe compete opinar sobre o processo de tomada de contas do presidente da República e os de *entidades de administração indireta*; sobre projetos de abertura de créditos adicionais; representações do Tribunal de Contas e recursos de suas decisões, planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional; projetos de retificação de lei orçamentária e os referentes a abertura de créditos (após o exame pelas demais comissões, dos programas que lhes disserem respeito); requisitar informações, relatórios, balanços e inspeções sobre as contas de órgãos e *entidades* da administração federal; “e adotar os sistemas necessários ao processo de fiscalização dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta”.<sup>93</sup>

A Câmara dos Deputados não está, porém, limitada à ação dessas 18 comissões permanentes, no que se refere à fiscalização do Poder Executivo. Pode, também, recorrer à criação de comissão de inquérito, quando se tratar da apuração de fato determinado e por prazo certo. Entende-se por “fato determinado” o acontecimento de relevante interesse para a vida constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão. Esse requerimento deverá contar com a assinatura de, no mínimo, 1/3 dos membros da Câmara. Não se criará comissão de inquérito enquanto estiverem em funcionamento

<sup>93</sup> Arts. 23 e 28, § 8.º, do Regimento da Câmara, conjugados com o disposto no art. 45 da Constituição Federal e com o art. 3.º da Lei n.º 6.223, de 14 de julho de 1975 (o texto do Regimento, aprovado pela Resolução n.º 30, de 31 de outubro de 1972, foi consolidado em 1978).

outras cinco dessas comissões, salvo deliberação em contrário da maioria da Câmara.<sup>94</sup>

A organização interna do Senado é semelhante à da Câmara. Dispõe o Senado, conforme seu regimento interno, de 16 comissões permanentes, todas, como as da Câmara dos Deputados, bipartidárias. Têm elas por finalidade estudar os assuntos submetidos a seu exame, sobre eles manifestar-se na forma regimental, assim como exercer, no âmbito das respectivas competências, *a fiscalização dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada*, na forma da Constituição.<sup>95</sup> Compete ainda às comissões permanentes realizar estudos e levantamentos sobre problemas de interesse nacional compreendidos no âmbito de suas atribuições, acompanhando a execução dos planos e programas administrativos adotados pelo Poder Executivo em todo o território nacional.<sup>96</sup>

Além dessas 16 comissões permanentes, possui o Senado, especificamente para o exercício de auditoria financeira e contábil do Poder Executivo, uma comissão de finanças. Pode igualmente o Senado, à semelhança da Câmara dos Deputados, recorrer à ação de comissões de inquérito para apurar, em prazo certo, *determinado fato definido no ato de constituição de cada comissão*.<sup>97</sup> A criação de comissão de inquérito poderá ser efetivada mediante resolução de 1/3 dos membros do Senado, e por iniciativa de qualquer senador. Não funcionarão simultaneamente mais de 5 (cinco) comissões de inquérito, salvo deliberação em contrário da maioria da composição do Senado.<sup>98</sup>

Pareceria, portanto, que as duas Casas do Congresso no Brasil dispõem de organização interna adequada ao exercício da fiscalização do Poder Executivo, além de contar com a assessoria do Tribunal de Contas. É óbvio, porém, que a eficácia dessa fiscalização está grandemente condicionada pela que o próprio Poder Executivo exercer sobre os órgãos da administração. *Se a administração descentralizada escapa, no todo ou em parte, ao controle do Poder Executivo, essa deficiência terá naturalmente reflexos negativos sobre a ação fiscalizadora a cargo do Poder Legislativo.*

*A limitação maior à eficácia do controle pelo Legislativo encontra-se, porém, no atual desequilíbrio de forças entre os dois poderes, Executivo e Legislativo, decorrente da predominância que o primeiro obteve sobre o segundo, com base tanto na Constituição de 1967, reforçada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, como no regime de exceção em que viveu o país, de 1964 até 1.º de janeiro de 1979, quando foi revogado a vigência do ato de 1964, em que se baseara.*<sup>99</sup> Para o restabelecimento de um razoável equilíbrio de forças entre os dois Poderes torna-se necessária uma reforma

<sup>94</sup> Regimento da Câmara dos Deputados, arts. 36 e 37.

<sup>95</sup> Constituição Federal, art. 45.

<sup>96</sup> Regimento do Senado, art. 74 e seus parágrafos

<sup>97</sup> Constituição Federal, art. 37.

<sup>98</sup> Id. art. 30, parágrafo único, alínea e.

<sup>99</sup> O Ato Institucional n.º 5 instituiu o regime de exceção; a Emenda Constitucional n.º 11, de 13 de outubro de 1978, o extinguiu.

constitucional que devolva ao Congresso, pelo menos, uma participação efetiva no exame dos projetos de lei de iniciativa exclusiva do presidente da República, tais como a proposta anual do orçamento da República e todo e qualquer projeto no campo das finanças públicas. É que qualquer desses projetos, após a Constituição de 1967, *não pode sofrer no Congresso emenda que implique aumento de despesa ou modifique a destinação das verbas*, o que equivale a eliminar o Congresso do processo legislativo, nessas matérias.

### 5.3 Controle através dos partidos políticos, sindicatos, universidades, empresariado nacional, imprensa etc.

Evidentemente, a natureza do regime político sob o qual viveu o País de 1964 a 1978, e do qual emergia, em 1979, dificultou grandemente o controle político da administração, tanto pelo Poder Legislativo como pelos demais agentes do poder político da administração, tanto pelo Poder Legislativo como pelos demais agentes do poder político. Um regime autoritário do tipo que vigorou no País nos últimos 15 anos, funciona normalmente como um “sistema fechado”, pouco propenso a articulações com a ambiência, ignorando a necessidade do *feedback* indispensável ao “sistema aberto” democrático.

Nessas condições, era de esperar o que de fato tem acontecido: o retraimento das autoridades públicas no fornecimento de informações, exceto as expressamente determinadas pela lei. No caso das empresas do Estado, a assemelhação dos seus métodos operacionais aos das empresas privadas — normalmente refratárias à prestação de informações sobre sua vida interna — ainda mais estimulou a tendência à omissão, no tocante aos esclarecimentos sobre suas operações e resultados.

Um dos sintomas mais claros desse retraimento está no difícil acesso aos simples dados relativos à criação e organização das entidades empresariais do Estado. Basta dizer que somente em 1975 foi publicado o Cadastro de Administração Federal, pela Seplan, compreendendo 19 volumes que descrevem a organização interna dos ministérios, relacionam as respectivas atribuições, e dão uma série de informações sobre a administração federal, informações, entretanto, incompletas, no que se refere às entidades empresariais. A segunda edição dessa publicação, em 1978, preencheu alguns mas não todos os claros da anterior, e somente recorrendo diretamente aos relatórios das empresas e à copiosa legislação federal chega-se, por exemplo, a descobrir que atinge 212 o número das entidades empresariais do Estado, a nível federal — número esse, entretanto, ainda possivelmente incompleto.

Assim, muito embora estejam montados os esquemas organizacionais aqui descritos, o *controle externo* dessas empresas é tarefa difícil e complexa. O Poder Legislativo, cuja competência está severamente reduzida em matérias econômica, financeira e orçamentária e cujo principal assessor, para o controle financeiro, é o Tribunal de Contas, acaba — como o Tribunal —

exercendo um controle meramente formal e superficial, que não atinge os aspectos substantivos da questão.

Entretanto, apesar dessas limitações, o Congresso, através da discussão, emenda e redação final da Lei das Sociedades por Ações, promulgada em 1976, exerceu relevante papel no controle político das sociedades de economia mista, em especial no que se refere, de um lado, à minuciosa definição das atribuições dos conselhos fiscais dessas empresas, e, de outro lado, à proteção dos direitos das minorias acionárias, que tanto podem ser constituídas de simples cidadãos e entidades jurídicas de direito privado, como do próprio Estado, ocasionalmente.

Os partidos políticos evidentemente sofreram na sua capacidade de controle, dado o papel secundário que lhes foi reservado pelo regime instalado em 1964. Ao partido majoritário coube, no Congresso, uma função quase sempre meramente homologatória das iniciativas do Poder Executivo. Por sua vez, o partido da oposição, na medida em que novos resultados eleitorais lhe foram conferindo maior representatividade, assumiu atitude cada vez mais combativa, mas que ainda não tem reflexos visíveis sobre o controle político da administração pública.

Os sindicatos estão, por sua vez, emergindo de total obscuridade, e parece cedo para vislumbrar-se que conseqüências terá sobre o controle da administração pública a atuação que desenvolvem em defesa dos interesses de seus membros.

As universidades e outras entidades privadas de pesquisa e ensino, mesmo desfavorecidas no acesso direto às informações, têm realizado pesquisas e publicado numerosos e úteis trabalhos sobre as empresas estatais, embora predominantemente do ângulo jurídico.

O empresariado nacional apresenta acentuada dose de ambigüidade no que se refere à vigilância do comportamento do Estado na economia do País. De um lado, surge como seu aliado natural e atuante, sempre que se trata de fortalecer os incentivos fiscais ou outros estímulos da política econômica ao setor privado nacional, ou de lhe conceder novos benefícios desse tipo. De outro lado, quando se anuncia qualquer novo ato governamental que implique no estabelecimento ou fortalecimento da empresa estatal, manifesta sua apreensão e oposição, por considerá-lo mais um passo em direção a maior e indesejável "estatização da economia". Aparentemente, em tais oportunidades o empresariado nacional esquece ou procura ignorar que os incentivos de política econômica são também uma forma de intervenção do Estado na economia. Essa ambigüidade, entretanto, pode ser simplesmente um sintoma de fraqueza do setor privado nacional, face tanto às empresas multinacionais que atuam no País, como às empresas estatais.

A imprensa tem desempenhado papel relevante no conhecimento real da situação das empresas do Estado, especialmente nos últimos dois ou três anos, quando foi gradualmente levantada a censura que sobre ela pesava. Importantes reportagens têm sido publicadas, *fornecendo informações preciosas mas nem sempre totalmente confiáveis*, pois a imprensa também enfrenta dificuldades na obtenção de dados.

## 6. Conclusões e perspectivas

O controle político das empresas públicas, no Brasil, é certamente insatisfatório. Até recentemente seria ilusório procurar aperfeiçoá-lo, tendo em vista o regime político autoritário sob que vivia o País, e que só gradual e lentamente está evoluindo em direção a uma plena democracia representativa.

Não se deve esquecer, todavia, que, como ressalta Ramón Martín Mateo, a empresa pública é, por natureza, “uma entidade biface, uma espécie de Jano empresarial” que apresenta duas faces distintas, uma voltada para o mercado e outra para o templo. Por um lado deve baixar na arena econômica e competir no mercado com os demais agentes econômicos; de outro, deve ter sempre em mente os superiores interesses coletivos, curvando-se face aos impulsos políticos. Essa dicotomia essencial origina múltiplas tensões e alimenta conflitos entre gerentes, administradores e políticos.<sup>100</sup>

É de esperar, no caso brasileiro, que na medida em que prossiga a abertura política e o Poder Executivo efetivamente utilize a estrutura organizacional e os mecanismos de controle programático e financeiro, já existentes ou em processo de instalação, venha o próprio Poder Legislativo a melhor capacitar-se a um controle político orientado mais para a verificação dos resultados obtidos do que para formalismos burocráticos.

Os novos mecanismos de controle, que acabam de ser estabelecidos na estrutura do sistema integrado de planejamento, constituirão poderosa fonte de informações para o Legislativo, *na medida em que o Poder Executivo lhe faculte o oportuno acesso aos dados obtidos e a sua análise*. Como bem salientou Adilson Abreu Dallari<sup>101</sup> “o aperfeiçoamento dos meios de controle deve ser a contrapartida à maior eficiência que o surgimento das empresas públicas inegavelmente conferiu à administração, no Brasil. *A existência de limites ao exercício do poder é tão essencial quanto a eficiência administrativa, ou ainda mais essencial que esta. A dinamização do controle político poderá ser um importante elemento para a restauração do equilíbrio entre os Poderes do Estado*” (o grifo não é do original).

Da mesma forma que o Poder Legislativo, os demais agentes de controle político — os partidos políticos, os sindicatos, as universidades, o empresariado nacional, a imprensa, o público em geral — teriam, com o aperfeiçoamento dos diversos tipos de controle que o Poder Executivo exerce, e *com a divulgação dos resultados apurados*, melhores condições de exercer o controle político das empresas do Estado.

É possível, portanto, que a nova centralização do controle das empresas estatais na Seplan venha a tornar-se, indiretamente, um importante elemento

<sup>100</sup> Martín Mateo, Ramón. op. cit. p. 145-6.

<sup>101</sup> Dallari, Adilson Abreu. O controle político das empresas públicas. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 19(3):97, julho/set. 1979 (trabalho escrito para o seminário sobre empresa pública, patrocinado pela Seplan).

no controle externo, político, dessas empresas.\* Mas não é de desprezar a hipótese de que essa centralização, que inegavelmente diminui a autoridade do controle setorial exercido, embora precariamente, pelos diversos ministérios favoreça, ainda que involuntariamente, a instalação de novas formas autocráticas de poder. Afinal, é muito recente o ressurgimento da liberalização política, no País.

### Summary

During the last fifteen years, in Brazil, federal State enterprises have extraordinarily increased, in number and in importance. At the root of such a growth is the contemporary phenomenon of enhancement and deepening of State intervention in the economic domain, although a series of other factors, examined herein, also secondarily contributed to it.

The Brazilian Constitution now in force ratifies the thesis it is preferentially incumbent upon private enterprises, *encouraged and supported by the State*, to organize and exploit economic activities, the State itself organizing and exploiting such activities only to supplement the action of private initiative. On the other hand, the same Constitution indirectly enhances this power of intervention, when permitting also the establishment of State enterprises in areas unable to be effectively developed within a regime of competition and of freedom of initiative.

The pattern generally followed by State enterprises in Brazil is that of the joint-stock companies, the shares partially underwritten by the State and partially by private citizens. In this case, the concerns are called "mixed companies". Enterprises are exceptionally incorporated solely with capital from State funds and then are called "public enterprises".

The entities are sectorially under the jurisdiction of the Ministry comprising the subject of their primary function. Ministerial supervision is, in principle, both programatic and financial, and is complemented by performance auditing and by financial auditing, still within the sphere of the Executive Power. In fact, the financial is the predominant, if not the only, aspect to be considered, and even thus financial control conforms to a *procedural* attitude, rather than to one of *finality* (it is procedure-oriented, not goal-oriented).

It should be noted that the lack of an effective programatic control, as well as of performance auditing, is not the result of a non-existent clear cut definition of attributions, nor of an inadequate organizational framework of the Executive Power. On the contrary, each Ministry has its proper units specifically entrusted with exercising normative and coordinative action over State enterprises, and is provided with several different instruments of control. What is lacking, however, is the correct operationalization of extant attributions and mechanisms.

\* N. da R. Veja, a propósito, a primeira nota da redação, cujo teor reforça as hipóteses levantadas nesta conclusão.



These deficiencies, in a way, have just been formally recognized, since a special unit was established in the Planning Agency of the Presidency of the Republic (SEPLAN), and will centralize the control sectorially incumbent upon the various ministries. In consequence, there will be a central control overlapping the one exercised sectorially, and it may either contribute to a better operational efficiency or to a weakening of responsibilities, bringing about confusion in the administration.

Parliamentary control is exercised by both Houses of Congress, with the advice of the Court of Accounts, and just as happens with the control effected by the Executive Power, the one performed by the Legislative emphasizes legal and formal aspects, instead of the substantive ones.

But it would be extremely difficult, if not impossible, in Brazil, to have the Legislative branch of the government exercising an effective control over State enterprises, so great is the disparity of constitutional powers of the Executive in comparison with those of the Legislative. The preponderance of the former is such that Congress is not allowed any initiative, as concerns economic and financial matters, limited its action to the discussion and voting of bills sent over by the Executive Power, Within time deadlines fixed by it, left to the Legislative no real and effective authority.

The process of democratic distension, now in its first steps, will certainly lead to a revision of the Legislative stand *vis-à-vis* the Executive, thus creating more favorable conditions to the improvement of the present and dissatisfactory system of political control of public administration.